

מדיניות קרקעית בתקופה עלייה – הערכה מחדש או: כיצד הפכה הקרקע לשעיר לעזאזל

ישראל קורץ *

בטרם חלפו אפילו שלושים הימים הראשונים של הממשלה החדשה שהוקמה ביולי 1992 וכבר התבשרנו על החלטה טרייה בתחום המדיניות הקרקעית – שיווק מסיבי של קרקע לכ-20,000 יחידות דיור במרכז הארץ, במסגרת מכרזים חופשיים של מינהל מקרקעי ישראל. החלטה זו הוצמדה להחלטה נוספת על הקפאת חלק מהבנייה הציבורית למגורים. לכאורה המדובר בהחלטה רציונלית ומתבקשת לאור המגמה לעידוד הבנייה הפרטית. האומנם? דומני כי במקרה זה יש לזכור את הפתגם הערבי – "החיפזון מן השטן".

למן ראשית שנות ה-60, שבהן נקבעו לראשונה עיקרי היסוד של המדיניות הקרקעית, במסגרת התחיקה הראשית, מתנהל ויכוח ציבורי ומקצועי על עקרונות אלה. מאז חלו מספר שינויים מהותיים. בעשור האחרון ישבו על המדוכה כמה ועדות ציבוריות, אולם לרפורמה של ממש לא הגענו. ייתכן שהיתה שמרנות יתר בטיפול בנושא, אבל היתה תמימות דעים בקרב אנשי המקצוע שנושא הקרקע הטעון ערכים ומשמעויות מפליגות, מחייב גישה זהירה וראייה לטווח ארוך.

בתחילת שנות ה-90 כאשר העלייה ההמונית מבריה"מ (לשעבר) הפכה לעובדה, החלו להתקבל, בקצב הולך וגובר, החלטות ממשלתיות בתחום מדיניות השיכון – ובמקביל להן התקבלו מקיץ 1990 ואילך, החלטות "דרמטיות" בתחום המדיניות הקרקעית (אשר לוו בהחלטות של מועצת מקרקעי ישראל).

לאור כובד המשימה של אספקת דיור לתוספת אוכלוסייה של כמיליון נפש, נרתמה כמובן גם המערכת הקרקעית למטרה זו – ובצדק. האם לא לשם כך נועדה הרזרבה הקרקעית שברשות הלאום?

הלחץ עשה את שלו ודומה שבכל התקופה שעד שנות ה-90, לא התקבלו כל כך הרבה החלטות, כפי שהיינו עדים להן בשנתיים האחרונות, בתחום המדיניות הקרקעית ואמצעיה. רשימה (חלקית) של החלטות מועצת מקרקעי ישראל בנדון, ניתן למצוא במאמרו של יהודה זיו בחוברת "קרקע" האחרונה, והיד עדיין נטויה. כיום לאחר שחלה הפוגה (יש לקוות זמנית) בקצב המוגבר של העלייה, ובעיית הדיור איננה כה אקוטית יש לחזור ולבחון את היעדים המוצהרים ובאיזו מידה הצעדים הנ"ל השיגו את המצופה. הממשלה (הקודמת) הציבה לפנינו שלושה יעדים עיקריים בתחום מדיניות השיכון שלה:

א. הרחבת היקף הבנייה

ב. הוזלת מחירי הדיור למשתכנים

ג. תפרוסת האוכלוסייה

יעדים אלה נגזרו באופן ישיר מתחזיות העלייה ההמונית, צורכי הדיור שלה והערכה של מאפייני ציבור העולים וכושר התשלום שלהם.

נסקור את החלטות המפתח, בתחום המדיניות הקרקעית:

* המחבר הינו כיום יועץ עסקי, המתמחה בין היתר בכלכלה אורבנית וממנהלי חברת י. ש. זימה.

- א. **הקצאת קרקעות מסיבית** – של קרוב ל-100 אלף דונם למגורים וכן שינוי יעוד של אדמות "חקלאיות" והפשרתן למטרות בנייה למגורים ולתעשייה (כ-50 אלף דונם). באוגוסט 1990 התווספה החלטה על שיווק 50,000 מגרשים לבנייה נמוכה. החלטות אלו בוצעו באופן חלקי.
- ב. **קידום הזמינות לבנייה** – על-ידי חקיקת חוק להליכי תכנון ובנייה (הוראת שעה) התש"ן – 1990. כמון כן הונהגה ב-1991 חקיקה בתחום קיצור הליכי רישוי.
- ג. **פרסום טבלת מחירי קרקע מופחתים** (עד 50%) לקרקעות שנמסרו לטיפול משרד השיכון באישור מועצת מקרקעי ישראל.
- ד. **החלטה על ביטול מחירי מינימום** במיכרזים של מינהל מקרקעי ישראל.

כיום, בפרספקטיבה של השנתיים שחלפו מאז, ניתן לקבוע בדיעבד, כי היעד הראשון האמור לעיל, דהיינו הרחבת הבנייה, אכן הושג בהצלחה (וייתכן שבהצלחת יתר...) חבילת התמריצים שהנהיג משרד השיכון ובתוכה ההנחות המפליגות הצליחה לשכנע את הקבלנים שחששו מהסיכון השיווקי וסייעה להם להשתלב בפרוגרמה הנרחבת של הבנייה שהפעיל משרד הבינוי והשיכון. התוצאה – גידול מרשים בהתחלות הבנייה שהגיעו לרמות שיא של 60 ו-70 אלף התחלות שנתיות.

ומה לגבי היעד השני – כאן ניתן לומר כי היתה הצלחה חלקית בלבד. בתקופה שעד סוף יולי 1991 נמשך תהליך של עליית מחירי הדירות בשוק (במרכז הארץ). ההנחות במחירי הקרקע לא באו לידי ביטוי במחירי הדירות בשוק מסיבות שיוברו להלן.

המסקנה היא פשוטה: ההנחות נשארו כמובן בכיס של הקבלנים וזה מסביר חלק משמעותי מרווחיות הפרוייקטים שנבנו על קרקעות ציבוריות (באזורים כגון: ראשון לציון, נתניה וראש העין). כלומר היתה כאן סובסידיה אבל לא למצרך ולא לנצרך*.

לעומת זאת, החל מהרבעון השלישי של 1991, החלה להסתמן מגמה של התמתנות בקצב עליית מחירי הדירות (ואף ירידה באזורים מסוימים). זאת כתוצאה מהצטברות מלאי של דירות חדשות שבנייתן נסתיימה ותהליך "סיבובי" שהתפתח בשוק בהמשך.

תהליך זה הושפע כמובן גם בשל החלטות הביקושים בשוק הדיוור, של זכאי משרד השיכון (מגמה שהחריפה ברבעון הראשון של 1992).

אם לקובעי המדיניות היה יעד (יומנני) של **הורדה** משמעותית במחירי הדירות כדי להתאים אותם לאמצעים המוגבלים של העולים (והמדדינה) והכוונה היתה להשיגו בעיקר באמצעות מרכיב הקרקע הרי מטרה זו לא הושגה. בעקיפין הושגה מטרה חלקית – מניעת סכנה של התייקרות זוחלת במחירי הדירות. בעניין זה המחיר היה יקר במושגי הקופה הציבורית.

ובאשר ליעד השלישי – שר השיכון הקודם נשא כזכור את דגל "פיזור האוכלוסייה" והביא זאת לידי ביטוי מוחשי בפרוגמת הבנייה של משרדו – בניגוד בולט ל"מפת" הביקושים. המאמצים להסטת ביקושים לאזורי הפיתוח נכשלו עד כה, בעיקר בהעדר התקדמות מספקת ביצירת מאגר של מקורות תעסוקה באזורים אלה.

במהלך התקופה התגלו מספר בעיות פיסיות ומשפטיות המהוות עדיין מעצור בפני הפעלה מוצלחת של מדיניות קרקעות ובנייה לאומית, למרות המהפכה הדרמטית שהושגה בפישוט הליכי התכנון והרישוי.

בין הבעיות הנ"ל יש להזכיר את: הזמינות החלקית של רורבות הקרקע (בעיקר באזור המרכז) בשל בעיות במישור השימושים (פינויים, הסדר ופיצוי חוכרים, פלישות וכיוצא בכך), יוקר בלתי

* הוותיקים שבינינו זוכרים בוודאי שגם באמצע שנות ה-70, היתה נהוגה שיטה דומה והתוצאות לא היו אחרות. משמע "אין חדש תחת השמש".

מוצדק של עלויות תשתית (בעיקר בשל "קרטליזציה" של גופי הפיתוח הציבוריים) וקונפליקטים עם הרשות המקומית (בנושאים של תכנון, רישוי וסטנדרטים של פיתוח). התייחסות מפורטת לבעיות אלו חורגת ממטרות תזכיר זה.

נעבור איפוא ונדון בהיבטים העיוניים והמעשיים של הפעלת אמצעי מדיניות קרקעית, הלכה למעשה, כפי שהיא באה לידי בטוי בהתפתחויות שתוארו לעיל.

בראש ובראשונה נזכיר את הנחת היסוד: שהביקוש לקרקע **נגזר בסופו של דבר מאפשרויות השימוש והניצול שלה**, דהיינו מהביקוש למגורים, מסחר תעשייה וכדומה, (להוציא ביקוש של קרקע למטרות השקעה וחיסכון לטווח ארוך). **גם מחיר הקרקע נגזר בהתאם**. נוסף לכך הוא משקף השפעה של מכלול גורמים ובמיוחד העדפות המיקום של הפרטים.

מהנחה כה בסיסית זו (שנוטים משום מה להתעלם ממנה) נובעת המסקנה שיש להתייחס להפעלת מדיניות קרקעית אך ורק בתור **חלק** ממכלול רחב של אמצעי מדיניות השיכון (יצירת מלאי דירות מספיק ובתפרוסת המתאימה, שיטת ההפעלה של הפרוגרמה, תמריצים, משכנתאות, מכשירי מסוי וכדומה).

יש לצפות שמחירי קרקעות והעמדת היצע זמין של קרקעות ישפיעו על שוק הדיור **רק באמצעות השפעה על היצע הדיור עצמו**. במלים אחרות: היצע מספיק של דירות באזורים המבוקשים, הוא הערובה היחידה להורדת מחירי הדירות – ומחירי הקרקע – ולא להפך*.

מדיניות קרקעית נבחנת בסיטואציה הנוכחית על-פי יכולתה להעמיד קרקעות זמינות במועד הנדרש, בכמויות מספיקות, במקומות מתאימים ובמחירים סבירים. היה מקום, ללא ספק, לביקורת ולדרישה חד משמעית להרחבה מהירה של היצע הקרקע לצורכי הענף במקומות הנדרשים על-ידי השוק. אבל אין מקום להעמיס על הקרקע את כל נטל השגת יעדי השיכון, המתננים בהפעלה של מגוון אמצעי מדיניות.

דומה שבקרקע נתלו יותר מדי ציפיות – ואולי גם האשמות – במטרה להזיל את עלויות הבנייה ומחירי הדיור בארץ (שהם אכן בלתי סבירים גם בהשוואות בינלאומיות), לסייע למשתכנים וזכאי השיכון ולעמותות להגיע לפתרון דיור מיוחל ולהפעיל את הסקטור הפרטי ואת שוק המקרקעין – בציפייה שהממשלה תוכל לסגת ממעורבותה המיותרת בבנייה הציבורית. אילו רק ניתן היה לגלגל את גורם הקרקע מראש הר גבוה כשעיר לעזאזל, דומה שהיו פותרים באחת את כל הבעיות של שוק הבנייה והמקרקעין בארץ. האומנם!

בשנה האחרונה התקבלה סדרה של החלטות חדשות בתחום המדיניות הקרקעית והפעם לכיוון הסקטור הפרטי דווקא. קודם כול החליטה מועצת מקרקעי ישראל שלא להאריך את תוקפה של טבלת "מחירי ההנחה".

בהמשך התקבלו החלטות בכיוון של שיווק חופשי ומסיבי של קרקעות המינהל לציבור ואפשרו נגישות מרבית של יזמים לניצול המאגר של קרקעות המדינה והזרמת מידע על זרובות זמינות ועל תוכניות שיווק עתידיות.

הכיוון הוא רצוי בוודאי, אולם היישום עלול להיות, שוב, לקוי בהשפעת ציפיות יתר, המתעלמות בפשטנות ממורכבותו של שוק המקרקעין ומהעובדה ששיווק קרקעות לסקטור היזמות הפרטית מחייב הבנה של כוחות השוק, וויסות לפי רמת הביקושים, בחתך הגיאוגרפי.

בכנסים בינלאומיים שהוקדשו לנושא המדיניות הקרקעית, חוזרים ומדגישים, בשנים האחרונות, את מורכבותו האינוסופית כמעט של שוק המקרקעין והכוחות שפועלים במסגרתו. כמו כן מצוין כי במרבית המקרים אין די מידע זמין. הכרה זו איננה צריכה למנוע קבלת החלטות בעת הצורך.

* בנקודה זו נציין שככל שמרכיב הקרקע הוא בעל משקל גדול יחסית במחירי הדירה, הרי כל שינוי קטן במחירי הדירות, עלול להקפיץ את מחירי הקרקע בהשפעה 'מכפילית', בשני הכיוונים.

אולם יש צורך בשיקול זהיר ובמחשבה מיושבת. אין להפוך את זירת המדיניות הקרקעית למעבדת ניסויים.

כך למשל אין להתעלם מהעובדה שהחכרת קרקעות, בתוקף הסכמי פיתוח מתוחמים בלוח זמנים קשיח איננה מתיישבת בדיוק עם גישה עסקית, המקפידה על הפעלת פרויקטים בהתאם למאזן היצע וביקוש, בתקופת זמן נתונה. התוצאה עלולה להיות כשלון המכרזים (כמו שקרה לפני שנה באשדוד) או אף גרוע מכך. מתחייבת איפוא רביזיה במבנה הסכמי הפיתוח, במגמה להגמישם, וזוהי רק דוגמא אחת. האם מישהו נתן את דעתו כיצד ההחלטות על השיווק המסיבי, הבאות בזו אחר זו, משפיעות על שיקולי היזמים המתכוננים לבנות על קרקעות פרטיות?

דוגמא אחרת: ועדה מקצועית מכובדת שבחנה מטעם הממשלה את סוגיית הבנייה להשכרה המליצה על העמדת קרקעות זולות לעידוד יוזמות אלו. המינהל נערך לכך ואף הוצאו כמה מכרזים במקומות מבוקשים.

אולם גם הסדר זה הוקפא בינתיים והפעם בעטיו של משרד האוצר, הדורש משום מה, לסגת מהעניין (למרות שלעניות דעתי דווקא במקרה זה ישנה, לכאורה, הצדקה למחירים "זולים" – באופן טבעי, בשל האילוצים הכלכליים של מסלול זה).

לא נותר אלא לקוות שהרגיעה (הזמנית) בתחום בעיות הדיור תאפשר לקובעי המדיניות פסק-זמן, במגמה לגבש מדיניות קרקעית מבוססת וריאלית ומעל לכך עקבית ויציבה.

עקביות ויציבות הם בעצם הגורמים החשובים ביותר שאליהם מייחלים היזמים כאשר המדובר במדיניות פיתוח ממשלתית ובמיוחד בשוק המקרקעין שעבר תהפוכות כה רבות בשנים האחרונות. האם זו דרישה מוגזמת?